

University of Groningen

Meer greep op natuurbeleid

van den Berg, Caspar; Korsten, A. F. A.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

van den Berg, C., & Korsten, A. F. A. (2020). *Meer greep op natuurbeleid: Een handreiking voor de Tweede Kamer*. (blz. 1-4). Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Meer greep op natuurbeleid

Een handreiking voor de Tweede Kamer

Prof.dr. Caspar van den Berg en prof.dr. Arno Korsten

Kernboodschap behorend bij ‘Systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid’
11 december 2020¹

1. Aanleiding: decentralisatie en de stikstofimpasse

In de periode 2011-2013 voerde de Nederlandse regering een decentralisatie van verantwoordelijkheden ten aanzien van het natuurbeleid door. Een aantal taken en bevoegdheden die voordien bij het Rijk belegd waren, zijn overgedragen aan de provinciebesturen. Hiermee kozen de regering en het parlement ervoor om niet alleen de minister, maar ook de Tweede Kamer anders te positioneren ten opzichte van het natuurbeleid. De minister is op grotere afstand van het beleid komen te staan, maar geldt evenwel nog steeds als systeemverantwoordelijke voor het natuurbeleid in den brede en draagt resultaatverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld het behalen van de doelen uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. In deze constellatie is het voor de Tweede Kamer moeilijker geworden om grip te houden op de voortgang van het nationale natuurbeleid.

In 2019 ontstond tot veler verrassing een knellende situatie rondom de depositie van stikstof. In de context van deze netelige impasse komen twee vragen naar voren:

- 1) Hoe is de systeemverantwoordelijkheid voor het natuurbeleid belegd en hoe functioneert dit arrangement?
- 2) Welke mogelijkheden en instrumenten kan de Tweede Kamer inzetten om toch voldoende grip op de ontwikkelingen in het natuurbeleid te houden?

In dit paper geven we antwoord op deze vragen en doen wij aanbevelingen om de grip van de Tweede Kamer op het natuurbeleid te versterken. Omwille van de leesbaarheid en puntigheid beperken wij ons hier tot de kern van het probleem en aanbevelingen. Een uitgewerkte beschouwing en analyse vindt u bijgaand, *Systeemverantwoordelijkheid voor natuurbeleid*. Daaraan is als bijlage een achtergrondstudie toegevoegd over natuurbeleid in een provincie.

2. Analyse: Waar natuurbeleid verbreedde, versmalde het nationale instrumentarium

Het natuurbeleid krijgt vorm in een stelsel van overheden en andere organisaties. Het stelsel kent rollen op allerlei niveaus: op EU-niveau, op rijksniveau, provinciaal en gemeentelijk. Daarnaast zijn ook allerlei niet-statelijke actoren als grondeigenaar en beheerder betrokken bij natuurbescherming. De decentralisatie van 2011-2013 heeft natuurbeleid primair een zaak van de provincies gemaakt. De nationale overheid, met name de minister van LNV is systeemverantwoordelijk terwijl het provinciebestuur na de decentralisatie een sterke rol heeft in de beleidsuitvoering (maar overigens ook eigen beleid kan ontwikkelen). De Tweede Kamer controleert de minister in deze rol.

¹ Prof.dr. C. (Caspar) F. van den Berg is hoogleraar Global and Local Governance aan de RUG. Hij is lid van de Raad voor het openbaar bestuur. E-mail: c.f.van.den.berg@rug.nl. Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan Maastricht University (faculteit Rechtsgeleerdheid) en de Open Universiteit (faculteit Managementwetenschappen). Eerder lid van de Raad voor het openbaar bestuur. www.arnokorsten.nl. E-mail: afa.korsten@planet.nl.

Twee decennia geleden werd natuurbeleid over het algemeen in enge zin bezien, dat wil zeggen: vooral een kwestie van natuurbeheer en het behoud of herstel van biodiversiteit. De Vogel- en Habitatrichtlijn van de EU was uitgangspunt. Er werden waardevolle natuurgebieden aangewezen en er werd een Ecologisch Hoofdstructuur (EHS) ontwikkeld met verbindingzones en buffers. De EHS werd Natuurnetwerk Nederland (NNN) en een deel van de natuurgebieden kregen een zware - in de EU erkende - status van Natura 2000-gebied. In 2017 werd de nieuwe Wet natuurbescherming (Wnb) van kracht. De provincies gingen beheerplannen vaststellen voor natuurgebieden en rapporteren aan de rijksoverheid. De verantwoordelijke minister zette de koers uit, samen met de provincies. De minister van LNV werd systeemverantwoordelijke. Die ziet toe op de *inrichting* van het gehele stelsel van verantwoordelijkheden, taken, bevoegdheden en middelen en het *functioneren*. LNV coördineert ook de monitoring, zorgde voor voortgangsrapportages en lerende evaluaties (met het PBL als spil) en geeft monitorgegevens door aan de Europese Commissie.

De afgelopen jaren is steeds zichtbaarder geworden dat natuurbeleid nauw verbonden is met andere grote maatschappelijke vraagstukken in het ruimtelijk en economisch domein, zoals de klimaatadaptatie, energietransitie en de toekomst van de landbouw (verwoord als kringlooplandbouw, natuurinclusieve landbouw). Kort gezegd bestaat de huidige problematiek uit vier op elkaar inwerkende uitdagingen: terwijl (1) de (internationale) beleidsambities zijn aangescherpt, raken (2) verschillende in zichzelf al complexe beleidsvraagstukken meer en meer met elkaar vervlochten, neemt (3) de ruimtelijke schaarste in Nederland verder toe, en (4) heeft de rijksoverheid zich in de afgelopen decennia ontdaan van een effectief sturingsmechanisme op ruimtelijke en natuurvraagstukken.² De stikstofcrisis kan gezien worden als een eerste stress-test voor de huidige beleidsarrangementen, maar ook andere grote uitdagingen van vergelijkbare omvang en complexiteit zullen zich voordoen (of doen zich reeds voor), zoals verdroging, waterberging, de veenweideproblematiek en bodemuitputting.

Op dit moment ligt een wijziging van de Wnb voor, waarbij onderkenning van bovengenoemde verbreding van het natuurbeleid en de vervlechting met andere ruimtelijke opgaven van groot belang is. Nu lopende en toekomstige wetswijzingen en een volgende algemene maatregel van bestuur (amvb) bieden kansen om het natuurbeleid te bezien vanuit een integraler perspectief op natuur in relatie tot andere ruimtelijke vraagstukken, een perspectief dat qua ambitie verder gaat dan biodiversiteit behouden of herstellen en ook natuurverbetering en de toekomst van de landbouw omvat. Die verbreding, die ook zichtbaar is in provinciaal beleid, zal zowel de positie van de minister als systeemverantwoordelijke, als de positie van de Tweede Kamer als controleur meer markeren en verbeteren (zie ook aanbeveling A hierover).

Uit deze zeer beknopte analyse volgen twee samenhangende problemen met betrekking tot de systeemverantwoordelijkheid:

- 1) De minister van LNV moet borg staan voor het natuurbeleid in brede zin, maar beschikt in de praktijk niet over toereikende instrumenten om een systeembrede impasse zoals de stikstofcrisis te doorbreken.
- 2) De minister van LNV moet toezien op de uitvoering van het Europese en nationale beleidsdoelen ten aanzien van natuur, maar beschikt in de praktijk niet over toereikende instrumenten om op te treden als een afzonderlijke provincie onvoldoende voortgang boekt.

3. Handelingsperspectief: Naar een krachtiger instrumentarium

² Zie Van den Berg, C.F. en R. Fraanje (2020) Ruimte in regels. Interbestuurlijke knelpunten en oplossingen voor het sociaal en ruimtelijk domein, In: *Essaybundel Ruimte in Regels*. Den Haag: Ministerie van BZK.

A. Versterk de positie van de minister van LNV voor het vervullen van een rol als verantwoordelijke in een natuur-gerelateerde crisis.

In tijden van een crisis of nationale beleidsimpasse blijkt dat een voornamelijk decentraal vormgegeven structuur van het natuurbeleid niet volstaat. Hier is sturing door het Rijk, op basis van landsbrede afwegingen en nationale belangen nodig. Hierboven gaven we aan dat na de stikstofcrisis *andere crises* in het ruimtelijk en natuurdomein kunnen, en waarschijnlijk zullen optreden. In 2020 hebben het gezondheidszorg-, het veiligheids- en het belastingdomein ervaring opgedaan met maatschappelijke en beleids crises die andere en minder voorspelbare verschijningsvormen kennen dan jaren terug. De recente evaluatie van de veiligheidsregio's leert dat Nederland in meerdere opzichten niet klaar is voor omgaan met grote crises.³ In de Covid-19 pandemie bleek dat de systeemverantwoordelijke ministers niet over het (geschikte) wettelijk handelingsinstrumentarium beschikte, waardoor ingrijpen door de minister met legitimatie van de Tweede Kamer politiek en inhoudelijk problematisch was. De totstandkoming van een wettelijke crisisvoorziening bleek in de eerste zes maanden van de corona-crisis tijdrovend, en juridisch en maatschappelijk complex te zijn. De toeslagenaffaire laat menigeen verbijsterd achter over het niet-tijdig ingrijpen op topambtelijk en bestuurlijk niveau. Uitwisseling van standpunten, attendering en overleg tussen actoren volstaat niet.

De systeemverantwoordelijke, de wetgever en controleur lopen bij crises regelmatig achter de feiten aan. Voorkomen moet worden dat bij een *volgende* natuur-gerelateerde crisis de minister van LNV met lege handen staat, en daarmee ook de Tweede Kamer. ***Daartoe is een sterkere positie van de minister van LNV gewenst dan aangegeven is in de actuele Wnb.*** Specialistisch juridisch advies is nodig om te bezien welke wettelijke voorziening hiervoor mogelijk en passend is. De variant om de provinciale verantwoordelijkheid in de gewijzigde Wnb te blijven erkennen maar opschaling in verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden naar de minister mogelijk te maken kan daarbij meegenomen worden.

B. Versterk de positie van de minister met een o.a. aanwijzingsbevoegdheid en de instelling van een nationale Natuurinspectie.

De Tweede Kamer behoort de voortgang in beoogde landelijke resultaten van het natuurbeleid te controleren. Het ziet ernaar uit dat de wijziging van de Wnb de taken van de decentrale bestuursorganen in het natuurbeleid niet zal wijzigen, maar het is de vraag of de uitwerking van de structurele aanpak met lokale of regionale bron- en natuurmaatregelen landelijk gezien voldoende is om landelijke doelstellingen in een bepaald jaar te halen (denk bijvoorbeeld aan de beoogde stikstofreductie). Nu al zijn er tussen provincies aanzienlijke verschillen in doelrealisatie van het natuurbeleid zichtbaar. De minister dient daarom instrumenten te hebben om (mede gebaseerd op monitoring) de voortgang van het natuurbeleid landelijk te bevorderen of af te dwingen. Daartoe valt te leren, onder meer van de ruimtelijke ordening uit de periode 1975-2005 of de Deltawet grote rivieren. Relevante voorbeelden van effectieve instrumenten uit het toenmalig ruimtelijk domein zijn: een nationaal normatief kader; een aanwijzingsbevoegdheid; locatiesubsidies voor grote bouwgebieden; een inspectie ruimtelijke ordening voor verticale coördinatie tussen Rijk en provincies. De minister van LNV kan haar positie versterken door een combinatie van dergelijke economische, communicatieve en juridische sturing. Denk aan sturing met een aanwijzingsbevoegdheid achter de hand, positieve financiële incentives en een inspectie voor communicatie en toezicht. LNV kan ook expertise beschikbaar stellen om voortgang in stikstofreductie te bevorderen naast wat het RIVM al doet. Benchmarking kan wellicht leiden tot uitwisseling van goede praktijken tussen bepaalde gebieden.

C. Laat de minister van LNV jaarlijks rapport uitbrengen over de kwaliteit van het provinciaal natuurbeleid in brede zin.

³ Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's (2020) *Evaluatie Wet veiligheidsregio's: naar toekomstbestendige crisisbeheersing en Brandweerzorg*

De MvT bij het wetsontwerp tot wijziging van de Wnb stelt dat provincies beheerplannen vaststellen met daarin verwerking van gebiedsgebonden maatregelen (o.a. ten aanzien van uitkoop van piekbelasters en andere belasters nabij Natura 2000-gebieden). Alléén het zicht hebben op de vaststelling van deze gebiedsgerichte plannen door provincies geeft de minister weinig houvast. Dus moet ook periodiek duidelijk worden hoe doelrealisatie van deze gebiedsgerichte plannen in en rondom de vele tientallen Natura 2000-gebieden vordert. Monitoring is voorzien. Maar hieruit volgt dan ook welke maatregelen van de minister en/of provincies nodig en mogelijk zijn om de doelrealisatie te bevorderen. Deze taak van de minister kan geregeld worden per (voorzien) amvb.

D. Verbreed de scope van de Vaste Commissie LNV in lijn met de verbreding van het natuurbeleid.

De hierboven besproken verbreding van het natuurbeleid dient weerspiegeld te worden in de reikwijdte van de controlerende rol van de VC LNV. Zo leggen documenten als de Balans voor de Leefomgeving, de Monitor Ruimte en Infrastructuur en de Monitor Brede Welvaart een link tussen natuur en onderwerpen als transities in de landbouw en in relatie tot klimaat, energie en leefbaarheid, maar benut de VC LNV deze tot op heden niet in zijn controlerende rol. Terwijl landbouw en natuur toch tot het ressort van LNV behoren. De rapportage van de minister over de effectiviteit van het geheel aan gebiedsgebonden maatregelen per natuurgebied en per provincie, de stand van de uitkoop en innovaties (zie C) kan niet alleen een opstap zijn naar reflectie op stikstofreductie, maar ook om te zien hoe natuurinclusieve landbouw zich ontwikkelt en wat nog aan impulsen nodig is. Dit onderwerp kan aan de orde komen bij bezinning op de komende (voorzien) amvb bij de Wnb.